Orędownik Samorządu

ORGAN ZWIĄZKU GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO.

Prenumerata wynosi 2 zł kwartalnie
Opłata poczt. opłac. ryczałtem
Telefony: Magistrat-Katowice. Po południu Nr. 25-08

Wychodzi 1-go i 15-go dnia miesiąca
Redakcja i Administracja: Katowice, Pocztowa 16/II.
Redaktor: Alfred Serafin Ostrołęg, Katowice

Ogłoszenia: Jednołamowy wiersz milim 30 gr. Przed tekstem 60 gr za wiersz mm. Rach. w P. K. O. 304227

Nr. 8. Katowice, 15 kwietnia 1927 r. Rok III

JULJAN DOMBEK, magister prawa, Król. Huta.

Prawa materjalne urzędników miejskich.

Urzędników miejskich łączy z miastem stosunek o charakterze publiczno-prawnym, gdyż opiera się na akcie administracyjnym, mianowicie na powołaniu do sprawowania określonego urzędu miejskiego.

Obok urzędników miejskich sprawują powierzone im zadania, funkcjonarjusze miejscy, których stosunek do miasta opiera się na prywatno-prawnej umowie służbowej.

Ta różnica między stanowiskiem prawnem urzędników a funkcjonarjuszy ma zasadnicze znaczenie przy dochodzeniu praw materjalnych, do których zaliczamy jako główne:

prawo do uposażenia — wzgl. płacy, prawo do emerytury wzgl. ubezpieczenia oraz prawo do urlopu.

I. Urzędnicy.

Ustalenie ogólnych norm, schematyzujących wysokość uposażeń wszystkich urzędników miast byłoby zaprzeczeniem praw fundamentalnych z § 11 Ordynacji Miast z r. 1853 „o samostanowieniu statutami miejskimi swych stosunków wewnętrznych;" na tym fundamencie opierają się w części przepisy o poborach urzędników miejskich, zawarte w § 64 O. M.

„Magistrat projektuje a radni miasta ustanawiają etat wszystkich uposażeń."

Jeżeli normalny etat uposażeniowy wogóle nie ustalono lub tylko dla poszczególnych części zarządu nieprzewidziane w ten sposób uposażenia zostaną ustanowione przed wyborem.

W odniesieniu do burmistrzów i płatnych członków magistratu ustalenie uposażenia we wszystkich wypadkach wymaga zezwolenia wojewody. Wojewoda jest taksamo upoważniony jak zobowiązany żądać, ażeby na przeciw celowego zarządu uchwalono odpowiednie kwoty uposażeniowe.

Radnym przydanym mogą być przyznane stałe kwoty jako odszkodowanie za zezwoleniem wojewody, o ile nie otrzymują osobnego uposażenia (§ 31 O. M.) Ławnicy i radni miasta nie utrzymują pensji ani remuneracji, a jedynie dopuszczalne jest wynagrodzenie wydatków gotówkowych powstałych przy wykonywaniu poleceń". .

1. Rada Miejska jest zatem powołana według ust. 1 powyższego przepisu do ustanowienia normalnego statutu uposażeń (miejskiej pragmatyki uposażeniowej) urzędników. Brak natomiast podstawy prawnej, aby zaliczać do tegoż płace takich urzędników, którzy tylko czasowo wykonują powierzone im zadanie, także funkcjonarjuszy oraz płace robotników zatrudnionych przez miasta.

Ustanowienie normalnego etatu uposażeń przez miasta nie jest obligatoryjne; podkreślić jednakże należy, że ustanowiony i zatwierdzony przez władzę nadzorczą (Wojewodę), staje się prawem dla miasta i urzędników miejskich (lex specialis).

2. O ile nie ustanowiono etatu w sposób wyżej opisany lecz tylko drogą zwykłej uchwały Rady Miejskiej, wówczas uposażenie ustala się zawsze przed wyborem danego urzędnika.

Jakie zatem prawa przysługują urzędnikowi, powołanemu na zasadzie statutu względnie na zasadzie mianowania przez Magistrat? W pierwszym wypadku urzędnik ma prawo żądać uposażenia z etatu z chwilą jego powołania do urzędowania, w drugim wypadku mogą zajść dwie możliwości:

etat uposażeń opiera się na uchwale Rady Miejskiej, albo miasto nie uchwaliło wogóle etatu (ma to znaczenie zwłaszcza dla miast mniejszych); wtedy nabywa urzędnik miejski powyższe prawa dopiero z chwilą doręczenia dokumentu ustalenia, w którym należy wyraźnie oznaczyć prawa materjalne urzędnika.

Np. Na zasadzie uchwały Rady Miejskiej, po zatwierdzeniu wyboru przez p. Wojewodę powołujemy Pana do sprawowania takiego a takiego urzędu miejskiego na stałe, lat 12 l. t. p. Na podstawie § 64 O. M. łącznie z ustawą o uposażeniu funkcjonarjuszy państwowych z dnia 9. X. 1923 r., lub Statutu Miejskiego przyznano Panu takie a takie uposażenie.

Dalej następują postanowienia od kiedy rozpoczyna się prawny czasokres urzędowania, określenie daty starszeństwa praw emerytalnych i prawa do urlopu.

Zdaniem mojem we wypadku pierwszym miałaby zastosowanie ta reguła interpretacyjna, że w razie wątpliwości, czy urzędnik został powołany na stałe lub czasowo praesumptio iuris przemawia za stałością. Taka wykładnia jest zgodną z pojęciem urzędu, a dając równocześnie urzędnikowi stanowisko lepsze wobec prawa, odpowiada także demokratycznym zasadom naszego ustroju.

Ażeby tego rodzaju wątpliwości wykluczyć, posługiwać się będą Miasta odpowiednimi co do formy dokumentami ustalenia, skutkiem czego tak prawa Miasta jak i urzędników dostatecznie będą zabezpieczone zgodnie z wolą ustawodawcy.

3. Burmistrzowie i płatni radni miejscy są rangą wyżsi od powyżej opisanych urzędników i mają

także szczególne prawa w dziedzinie uposażenia. Ażeby zrozumieć zamiar ustawodawcy wyrażony w ust. 3 § 64 O. M. przedewszystkiem uprzytomnić sobie trzeba, że burmistrz jest kierownikiem zarządu miejskiego, jednoczy w swojem ręku częstokroć władzę policyjną, a także dyscyplinarną, jako przełożony swych urzędników. Ponadto wykonuje szereg poruczonych zadań ogólnopaństwowych, w czem dopomagają mu w pierwszym rzędzie radni miejscy płatni. Z uwagi na ogrom obowiązków wynikających z ich stanowiska społecznego, przepis powyższy zawiera odrębne rygory odnośnie do praw uposażeniowych.

Mianowicie: we wszystkich wypadkach po przyznaniu tak burmistrzom jak i płatnym radnym uposażenia

a) na zasadach przewidzianych miejską pragmatyką uposażeniową,

b) według wskazań statutu niezatwierdzonego przez Wojewodę,

c) uchwałą Rady Miejskiej winno być wyjednane dla ustalenia uposażenia zezwolenie wojewody.

Zamiarem ustawodawcy było zabezpieczyć burmistrzom i płatnym radnym miasta odpowiednie ich stanowisku społecznemu uposażenie.

Wśród prawników niemieckich powstał spór odnośnie do interpretacji słów ustawy: **we wszystkich wypadkach**, przyczem przeciwnicy samorządu nie wahali się sugerować władzom nadzorczym prawo do każdorazowego ponownego ustalenia uposażenia, a nawet każdy dodatek do uposażenia pozostający bez wpływu na późniejszy wymiar emerytury, miał podlegać pozwoleniu władzy nadzorczej.

Nad stanowiskiem tem przeszła nauka, a także poza jednym wypadkiem orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Pr. V. Bl. 1900, str. 196), do porządku dziennego, a ustalenie uposażenia następuje zawsze za zazwoleniem wojewody, gdy skutkiem zmiany uposażenia następuje zmiana przyznanych praw emerytalnych. Natomiast na zasadzie tegoż przepisu nie podlegają nigdy tym rygorom przyznane dodatki do uposażenia lub ryczałtowe odszkodowania.

4. W ostatnim zdaniu § 64 jest mowa o urzędnikach honorowych, którzy prawa do uposażenia nie mają. Jedynie we wyjątkowych wypadkach można im przyznać remuneracę wzgl. wynagrodzenie za wykłady poczynione w interesie miasta.

Radnym przydanym (zastępcom burmistrza) z reguły może być przyznane stałe odszkodowanie za uprzedniem zezwoleniem wojewody.

Prawa do emerytury.

Posiada je każdy urzędnik po ukończeniu pewnej ilości lat służby. Miasta Śl. stanęły na stanowisku, że należy stosować odnośnie do urzędników ustawę ogólno-państwową z dn. 11. XII. 1923 (Dz. U. R. P. 67 r. 1924), przyczem w niczem nie uchybiają postanowieniom z § 65 O. M.

Ta ustawa emerytalna obejmuje wszystkich urzędników, funkcjonarjuszy, wojskowych, a nawet sędziów mianowanych na stałe. W stosowaniu tych przepisów mogą być pewne odchylenia, t. zn. że mają zastosowanie także przepisy O. M. z § 65 (w połączeniu ze statutem miejskim), jeżeli chodzi o prawa nabyte burmistrzów i płatnych radnych.

Kiedy więc nabywa urzędnik prawo do emerytury? W zasadzie winien urzędnik pełnić służbę przez 10 lat. Wyjątkowo otrzymuje emeryturę po 5 latach, jeżeli stał się trwale niezdolnym do służby wskutek kalectwa, przyczem musiało ono nastąpić bez jego winy i po wstąpieniu do służby.

Bardzo daleko idącem jest postanowienie, że bez względu na czas przebyty w służbie państwowej (samorządowej) uzyskuje się prawo do uposażenia, o ile urzędnik uległ nieszczęśliwemu wypadkowi w służbie skutkiem czego jest stale niezdolny do służby. W wypadkach szczególnie ciężkich może danemu urzędnikowi przyznaną być nawet pełna emerytura.

Za podstawę do obliczenia emerytury służy ostatnio pobrane uposażenie dla samotnego, przyczem po pierwszych 10 latach emerytura wynosi 40 proc. uposażenia a odtąd dolicza się za każdy rok napoczęty 2,4 proc., tak że po 35 latach emerytura osięga 100 proc. uposażenia.

II. Funkcjonarjusze miejscy.

Na wstępie zaznaczono, że stosunek, jaki łączy funkcjonarjusza z miastem opiera się na prywatnoprawnej umowie służbowej, uregulowanej w §§ 611—630 k. c. Funkcjonarjusz przy zawiązywaniu stosunku służbowego umawia się jako strona równorzędna o płacę wzamian za pewne umówione usługi.

Prawo do emerytury, o ile zostało funkcjonarjuszowi przyznane, reguluje się w sposób powyżej opisany, a o ile nie zostało umówione, funkcjonarjusz podlega ogólno-państwowym ustawom ubezpieczeniowym. Zatem i w tej dziedzinie prawa funkcjonarjuszy są dostatecznie zabezpieczone.

Dochodzenia praw materjalnych.

Dla obrony swych praw materjalnych z tytułu ustalenia mają wszyscy urzędnicy bez względu na rangę prawo drogą przedstawienia potem zażalenia w toku instancji dochodzić swych roszczeń, a w ostateczności skargą w postępowaniu administracyjno-spornem, aż do Najwyższego Trybunału administracyjnego w Warszawie.

Funkcjonarjusze dochodzą swych praw wypływających z umowy służbowej z miastem nie w postępowaniu administracyjno-spornem, lecz przed sądami zwyczajnymi.

Prawo do urlopu.

Jest ono jedną z ostatnich zdobyczy socjalnych, które w pojęciu społeczeństwa ustaliło się wskutek jednolitego długotrwałego stosowania jako prawo zwyczajowe. W zasadzie bowiem stosowano je już od dawna. Urzędnicy i funkcjonarjusze otrzymywali urlopy wdłg. swobodnego uznania władz miejskich. Obecnie na G. Śl. przy udzielaniu urlopów wypoczynkowych, miasta i gminy na G. Śląsku stosują przeważnie ustawę polską z dn. 17. II. 1922 r. (Dz. U. R. P. 1922, Nr. 21, poz. 164).

Nie wyklucza to, że prawo do udzielania urlopu określania jego długości, przerw urlopowych pozostaje nadal jako wyłączne prawo burmistrzów do swobodnego uznania, a to ze zupełnie zrozumiałej racji i konieczności, ze względu na odpowiedzialność burmistrza jako kierownika zarządu miasta.

Prócz powyższych praw materjalnych przysługuje tak urzędnikom, jak i funkcjonarjuszom prawo do kwalifikowanej ochrony prawnej, na równi z urzędnikami państwowymi, które podkreślając ich stanowisko społeczne, ma im ułatwić wykonywanie obowiązków służbowych i dać moc do sprawowania pewnej części faktycznej władzy państwowej.

Jeżeli sobie uprzytomnimy drogę, jaką po przyłączeniu G. Śląska do Rzeczypospolitej Polskiej obrały władze samorządowe, ażeby stworzyć zdrowe podwaliny, zabezpieczające materjalne prawa urzędników i funkcjonarjuszy samorządowych polskich,, to należy przyznać, że była to droga wśród tutejszych trud-

nych warunków najodpowiedniejsza. Natomiast uregulowanie wewnętrznego ustroju drogą przejściowych przepisów odrzucono z bezwzględną stanowczością. Prace nadskonsolidowaniem wewnętrznem wyprzedziły prace nad unormowaniem gospodarki miejskiej, której celem jest odbudowa zniszczonych kapitałów zakładowych urządzeń i przedsiębiorstw miejskich, które w spuściźnie przejęły miasta po zaborcach.

Wysiłki te spotkały się z żywem zadowoleniem i poparciem wszystkich obywateli polaków, których wspólnem dążeniem jest doprowadzenie samorządu a w szczególności miast do najwyższego rozkwitu.

—o—

Zjazd delegatów Zrzeszeń Pracowników Samorządowych Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 3 i 4 kwietnia odbył się w Lwowie zjazd delegatów Zrzeszeń Pracowników Samorządowych z całej Polski. Zjazd ten miał szczególniejsze znaczenie ze względu na to, że na porządku dziennym obrad znajdowała się sprawa nowego ustroju samorządu oraz ordynacji wyborczej, wobec której zebranie miało zająć stanowisko.

Na zjeździe zjawili się obok delegatów wszystkich dzielnic Rzplitej., również przedstawiciele ciał ustawodawczych, władz państwowych, samorządowych, prasy, instytucji społecznych i kulturalnych oraz związków i stowarzyszeń pokrewnych.

Zgromadzenie zagaił prezes Związku Popielawski, poczem powołano przez aklamację na przewodniczącego zgromadzenia syndyka Stanisława Kuhnerta z Katowic, a na zastępców przewodniczącego Dr. Edwarda Kubalskiego z Krakowa, Antoniego Czarnieckiego z Bydgoszczy i senatora Jarmółowicza z Częstochowy. Na asesorów p. Jastrzębskiego z Wilna, Gedroycia z Warszawy, na sekretarza p. Chrzanowskiego z Pińska.

Uchwalono wysłać depesze hołdownicze do Prezydenta Rzplitej Polskiej, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, Prezydenta Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych, poczem prezes Popielawski wygłosił referat o zasadach unormowania sprawy urzędniczej w ustawodawstwie gminnem i zgłosił do projektu ustawy o gminie miejskiej szereg zmian.

Imieniem reprezentacji miasta Lwowa powitał zjazd prezydent Neumann, imieniem Ministerstwa spr. wewn. dyrektor departamentu Weissbrod, imieniem Tymcz. Wydziału Samorz. inż. Kędzior, imieniem Zw. Funkcjonarjuszów Państwowych i Samorządowych Województwa Lwowskiego p. Henryk Kwiatkowski, wiceprezes Związku.

Przebieg obrad delegatów zrzeszeń pracowników samorządowych z całej Polski był bardzo poważny. Udział dwóch delegatów rządu centralnego w zjeździe świadczy, że rząd przywiązuje wagę do tych obrad i będzie się liczył z postulatami urzędników gminnych. Z drugiej strony podkreślić należy, że tegoroczny zjazd postulaty osobistej natury postawił na najdalszem miejscu, troszcząc się jedynie o rozwój miast i temu zagadnieniu przeważną część obrad poświęcił.

Po licznych referatach uchwalono między innemi następujące rezolucje:

Zważywszy, że podstawą bogactwa kraju i rozkwitu Państwa są w znacznej mierze miasta, których rozwój jest zależny od prawidłowego i nieskrępowanego, na wzorach nowożytnych opartego, rozwiązania ustroju samorządowego;

że samorząd ten prawidłowo i korzystnie rozwijać się może, o ile zapewni swym pracownikom warunki ujawniające i utrwalające ich obywatelskie i zawodowe wartości;

V-ty walny Zjazd delegatów Zrzeszeń Pracowników Samorządowych miejskich Rzeczypospolitej Polskiej, powodowany troską o nadanie samorządowi miejskiemu jaknajdoskonalszej ustawy, uchwala następujące zasady, które winne być uwzględnione w tejże ustawie miejskiej.

1. rozdział władzy uchwalającej i kontrolującej od wykonawczej w gminie miejskiej,

2. zapewnienie magistratowi jako organowi wykonawczemu gminy charakteru zawodowości i fachowości w jaknajszerszej mierze.

3. nadanie urzędnikom miejskim w ich działalności charakteru publiczno-prawnego,

4. zapewnienie urzędnikom miejskim stabilizacji oraz uposażeń emerytalnych dla nich, a także dla członków ich rodzin.

5. zachowanie urzędnikom dotychczas nabytych praw.

Wobec tego V-ty walny zjazd Delegatów Zrzeszeń Pracowników Samorządowych miejskich Rzplitej Polskiej poleca swemu zarządowi głównemu, aby jak najenergiczniej zabiegał o urzeczywistnienie tych zasad zgodnie z szczegółowemi uchwałami powziętemi przez komisję II. w dniu 4 kwietnia 1927 r.

A dalej uchwalono:

Przejść do porządku dziennego nad opracowanym przez radę naczelną projektem ustawy o ubezpieczeniu pracowników samorządowych i żądać wykonania dezyderatów ustalonych przez ostatnie zjazdy Delegatów Zrzeszeń Pracowników Samorządowych miejskich.

Projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznem pracowników samorządowych opracowany przez radę naczelną przekazać specjalnej komisji, która zebrałaby w ciągu kwietnia 1927 uwagi o projekcie poszczególnych kół, ustaliłaby ostateczny tekst projektu uwzględniającego wszystkie rodzaje ubezpieczeń gwarantowanych przez gminę i respektującego poprzednie uchwały Zjazdów.

V-ty zjazd Delegatów Zrzeszeń Pracowników Samorządowych miejskich poleca zarządowi głównemu z całą stanowczością dążyć do wykonania uchwał w sprawie Kasy Chorych i zapewnia o gotowości całkowitego i pełnego poparcia ze strony ogółu pracowników miejskich.

Po przyjęciu całego szeregu rezolucji w sprawie kasy pogrzebowej, budowy domu wypoczynkowego w Zakopanem i in. przyjęto do wiadomości sprawozdanie kasowe, i z czynności i udzielono zarządowi absolutorjum.

W końcu dokonano wyborów zarządu Związku Prezesem został wybrany Popielawski z Warszawy, wiceprezesami Józef Kwiatkowski ze Lwowa i Baryczewski z Warszawy.

Przyszły zjazd uchwalono odbyć w Katowicach.

—o—

Kształcenie i dokształcanie urzędników samorządowych.

(Ciąg dalszy).

Jesteśmy dlatego zwolennikami teoretycznego wykształcenia prawnego i ekonomicznego na poziomie uniwersyteckim urzędników samorządowych, mających objąć samodzielne stanowiska w administracji samorządowej.

Plan wyższych uczelni komunalnych obejmuje w dziale nauk prawnych (tak w Duesseldorfie np.) prawo państwowe, urzędnicze, administracyjne, rolne, wodne, przemysłowe, prawo budowlane, szkolne, ubezpieczeniowe, ustawodawstwo robotnicze i socjalne prawo skarbowe i komunalne.

Nadto program uzupełniają nauki zasad prawa cywilnego, karnego i handlowego, seminarja i ćwiczenia.

W dziale nauk ekonomicznych i technicznych program obejmuje: ekonomję społeczną, politykę ekonomiczną, obrót pieniężny i kredytowy, skarbowość państwową i komunalną, zagadnienia socjalne, politykę komunalną i politykę socjalną, statystykę ogólną i komunalną, budownictwo, szkolnictwo, zdrowotność kameralną i kupiecką rachunkowość, następują wreszcie ćwiczenia i seminarja ekonomiczne, komunalne i t. d., i t. d.

Okres studjów trwa zasadniczo 2 semestry; słuchacze, którzy muszą mieć ukończoną szkołę średnią, lub złożyć specjalny egzamin, przedłużają zasadnicze studja o dalszy rok. Po ukończeniu studjum następuje egzamin dyplomowy piśmienny i ustny, oraz odczyt z nauk ekonomicznych. Piśmienny egzamin jest klauzurowy, nadto słuchacze opracowują obrany temat w ciągu 4 tygodniowego terminu.

Dla naszych stosunków, gdzie olbrzymi odsetek urzędników samorządowych nie ma wyższego i średniego wykształcenia, sprawa doszkolenia materjału urzędniczego przedstawia specjalne trudności.

Nasze wydziały prawne uniwersytetów, wyposażone bardzo ubogo w katedry i środki naukowe, zwłaszcza w dziedzinie nauk ekonomicznych i administracyjnych, oraz komunalnych, nie dostarczają dostatecznie przygotowanych sił do służby administracyjnej a zwłaszcza samorządowej; nawet wykład polityki komunalnej nie zawsze jest tu przewidziany, nie mówiąc już o poszczególnych dziedzinach ekonomji szczegółowej. Kładziemy specjalny nacisk na potrzebę pogłębienia wykształcenia administracyjnego i ekonomicznego naszego materjału urzędniczego w samorządzie miejskim i ziemskim, specjalne bowiem wiadomości fachowe i praktykę w dziedzinie danej grupy administracji zdobywają urzędnicy na swoich stanowiskach, w wydziałach, przedsiębiorstwach, oraz poszczególnych instytucjach, wśród których nie brak istotnie racjonalnie i nowocześnie prowadzonych, zwłaszcza wśród wyodrębnionych administracyjnie zakładów i instytucyj miejskich.

Bez zasadniczej reformy w zakresie wykształcenia ogólnego i fachowego urzędników samorządowych nie wyobrażamy sobie istotnej naprawy administracji komunalnej. Odnosi się to zresztą w równej mierze i do administracji państwowej, gdzie jednak znaczniejszy odsetek urzędników referendarskich, pracujących samodzielnie, posiada wyższe i fachowe wykształcenie.

Problem nieprodukcyjności biurokratycznej i obciążenia budżetu wydatkami personelnemi przedstawia się w zgoła innem świetle, jeśli materjał urzędniczy w spełnianiu swoich obowiązków widzieć będzie nie tylko sposób zarobkowania, lecz dzięki głębszemu ujęciu zjawisk komunalnych, państwowych, gospodarczych i społecznych istotną celowość racjonalnej administracji.

W uznaniu całej wagi zagadnienia Polski Instytut administracyjny przystąpił do zorganizowania specjalnego studjum administracji państwowej i komunalnej, uruchamiając w r. 1926 dwumiesięczny kurs, na którym traktowano wyczerpująco specjalne zagadnienia z zakresu administracji samorządowej i polityki ekonomicznej.

Organizacje pracowników samorządowych przy pomocy Min. Spraw Wewn. poczyniły starania o uruchomienie przy istniejących wyższych uczelniach odrębnych studjów nauk komunalnych na wzór stosunków niemieckich i francuskich. Powstały więc specjalne wydziały i studja w wyższej szkole handlowej i Wolnej Wszechnicy. Samorządy udzieliły pracownikom — słuchaczom Wolnej Wszechnicy (Studjum samorządowego) specjalnych urlopów płatnych.

W interesie samej sprawy, więc poziomu i celowości studjum, niezbędne jest jednak uwzględnienie kilku typów nauczania, dla urzędników, posiadających wyższe wykształcenie i dla urzędników, nieposiadających średniego i wyższego wykształcenia.

Pierwsi muszą przejść dokształcenie fachowe z zakresu nauk komunalnych i gospodarczych, zaznajamiając się w perjodycznych kursach z nowemi zdobyczami wiedzy i praktyki, drudzy t. j., co nie ukończyli wyższych studjów, a mają ukończoną średnią szkołę, lub długoletnią praktykę, muszą przejść systematyczną naukę w specjalnie na ten cel zorganizowanem studjum komunalnem, wreszcie dla urzędników samorządowych, posiadających niższe szkoły, muszą być utworzone odrębne kursy, łączące materjał ogólno-kształcący z zawodowym i fachowym.

Na każdem studjum winien być specjalny nacisk położony na podstawy gospodarcze i administracyjne wykształcenia samorządowego; w tym kierunku bowiem zarówno wykształcenie materjału urzędniczego państwa jak i samorządu szwankuje najbardziej. Organizację i program studjów wyższego typu omówiłem szczegółowo na innem miejscu (Gazeta Administracji i Policji Państwowej r. 1924-25), ograniczam się tu tedy do ogólnego poruszenia problemu, wyrażając zadowolenie, że po tylu przygotowaniach sprawa wreszcie weszła na tory bezpośredniej realizacji, przy pomocy finansowej samorządów, rządu i samych zainteresowanych czynników.

Podobnie czeka na pomyślne załatwienie sprawa wprowadzenia w administracji komunalnej racjonalnej, opartej na nowoczesnych zdobyczach wiedzy technicznej i gospodarczej, organizacji pracy i przedsiębiorstw. Postępy zresztą w tej dziedzinie są u nas szczególnie nikłe także w przemyśle, który dopiero w ostatnich latach pod wpływem ciężkiego przesilenia ekonomicznego przystąpił do reorganizacji przedsiębiorstw pod względem urządzeń technicznych i wydajności pracy.

Chodzi przedewszystkiem o racjonalne wyzyskanie ogólnych i specjalnych uzdolnień pracowników i robotników, którzy w ten sposób będą umieszczeni na właściwych stanowiskach (organizacja poradnictwa zawodowego).

Przeprowadzenie na podstawach naukowych nowych zasad organizacyjnych w tej dziedzinie może oddać samorządowi komunalnemu poważne usługi, zastępując drażliwe i niecelowe redukcje mechaniczne najściślejszem dostosowaniem pracy i środków technicznych do istotnego zapotrzebowania, co jedynie przy odpowiedniem nadto wykształceniu poręcza reformę administracji w kierunku jej udoskonalenia, i potanienia.

Szereg miast zachodnich wprowadził już poradnie zawodowe zwłaszcza w przedsiębiorstwach komunalnych, nadto szkolnictwo ogólne i fachowe oddawna stosuje poradnictwo zawodowe przy kierowaniu absolwentów do zawodów praktycznych lub dalszych studjów specjalnych.

Prof. Dr. Leon Biegeleisen.

—o—

Zwrot w dobrym kierunku.

Wynik obserwacji wzajemnego stosunku związków komunalnych i władz nadzorczych nad niemi, oraz obserwacji postępowania tych władz w stosunku do samorządu, stworzył potrzebę poczynienia przez centralne władze odpowiednich wskazówek organom im podległym.

Dowiadujemy się, iż w powyższej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych wydał okólnik z dnia 25 lutego r. b. N. 48cSF. 1062-27. Na wstępie tego okólnika czytamy:

Obowiązujące ustawodawstwo, daje władzom nadzorczym możność wywierania daleko idącego wpływu na gospodarkę związków komunalnych.

Najpoważniejszym środkiem takiego wpływu jest prawo i obowiązek organów nadzorczych do badania i zatwierdzania preliminarzy budżetowych związków komunalnych.

Ingerencja władz nadzorczych w sprawy samorządu posiada jednak naturalne granice, wynikające z istoty samorządu i które są określone ustawami. Różnolitość, niejasność i niekompletność przepisów regulujących nadzór nad samorządem, stawia władze nadzorcze nieraz w trudnem położeniu i często jest powodem zniekształcenia przez praktykę nadzoru zarówno istoty samorządu, jak i samej instytucji nadzoru.

Ostatecznego unormowania całej sprawy nadzoru należy oczekiwać od nowych ustaw o organizacji samorządu terytorjalnego, jednak Minister Spraw Wewnętrznych słusznie uznał za konieczne, już w obecnym stanie rzeczy, ustalić wytyczne dla władz nadzorczych, jakiemi winny te władze się kierować przy stosowaniu przepisów dotychczasowego ustawodawstwa.

Wytyczne te są następujące:

I. Działalność związków komunalnych uzupełnia administrację wykonywaną przez organa władzy rządowej, powinna być przeto skoordynowana w zasadniczych linjach z działalnością rządu.

II. Celom koordynacji służy nadzór rządowy. — Przez władze nadzorcze rząd czuwa nad tem, aby samorząd:

1. należycie się rozwijał, działając w ramach zakreślonych przez ustawy,
2. wykonywał należycie swe obowiązki ustawowe,
3. w swej działalności stosował się do ogólnej linji polityki gospodarczej i kulturalnej rządu,
4. stosował postulat oszczędności, rozumiany jako doskonalenie organizacji pracy, w celu osiągania jaknajwiększych wyników, jak najmniejszym nakładem środków.
5. rozwijał działalność planową, świadomą celów i swych środków.

Do osiągnięcia wymienionych w ust. II. zadań, według tych wskazówek, władze nadzorcze mogą się posługiwać jedynie środkami nadzoru, przyznanymi im w ustawach i starać się przy stosowaniu tych środków o zachowanie formy, w której przejawiałoby się poszanowanie dla przyznanego związkom komunalnym prawa samostanowienia. Każdy akt nadzoru powinien być oparty na odpowiednim tytule ustawowym.

III. W celu wykonywania swych obowiązków władze nadzorcze powinny przedewszystkiem dążyć do dokładnego poznania samorządu, jego działalności i zadań, jak również warunków lokalnych, wśród których rozwija się działalność samorządu.

Do tego celu wiodą możliwie często i dokładnie przeprowadzane inspekcje gospodarki związków komunalnych oraz zjazdy przedstawicieli samorządu.

Szczególną wagę przywiązywać należy do zorganizowania prawidłowej inspekcji związków komunalnych. Zebrane w wyniku inspekcji materjały powinny być ostatecznie (poza odpowiedniem zużytkowaniem ich w stosunku do tych związków, których bezpośrednio dotyczą) zestawiane i z sobą porównywane, stanowić bowiem mogą materjał do ustalenia pewnych ogólnych zasad gospodarki komunalnej w obrębie całego terytorjum, podległego danej władzy nadzorczej. Wnioski, wysnute z tych materjałów, stanowić powinny przedmiot obrad na zjazdach przedstawicieli samorządu.

Władze nadzorcze powinny zwoływać takie zjazdy corocznie przed układaniem budżetów przez związki komunalne. Wojewodowie urządzać mają takie zjazdy dla związków komunalnych, zarówno podległych ich nadzorowi, jak i dla związków, położonych w obrębie terytorjum województwa, a podległych pod względem gospodarki finansowej nadzorowi władz centralnych. Do udziału w zjazdach mają być zaproszani prezesi izb skarbowych ze względu na ich ustawowy współudział w nadzorze nad gospodarką finansową samorządu, oraz przedstawiciele władz szkolnych.

Ministerstwo podkreśliło w tym okólniku, że byłoby naogół z pożytkiem dla sprawy, gdyby, przy omawianiu poszczególnych spraw z zakresu gospodarki komunalnej, uczestniczyli w zjeździe również przedstawiciele organizacji społecznych, podejmujących zadania w zastępstwie samorządu terytorjalnego i ewentualnie subsydjowanych przez samorząd (organizacje rolnicze, kulturalno-oświatowe, opiekuńcze itp.)

Celem zjazdów wojewódzkich jest zapoznanie się władz nadzorczych z potrzebami i stanem rozwoju gospodarki związków komunalnych, zapoznanie się związków komunalnych między sobą, ustalenie wspólnych zadań tych związków i w konsekwencji obmyślenie planu gospodarki komunalnej, względnie najbardziej pilnych potrzeb na całem terytorjum województwa.

Na wzór zjazdów wojewódzkich powinny się odbywać w każdym powiecie zjazdy przedstawicieli miast, podległych nadzorowi wydziału powiatowego, oraz przedstawicieli gmin wiejskich ewen. z udziałem przedstawicieli miejscowych organizacyj społecznych.

IV. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wskazało na następujący sposób wykonywania przez władze nadzorcze swych uprawnień w stosunku do samorządu:

1. władze nadzorcze nie mogą stanowić za samorząd z wyjątkiem przypadków, przewidzianych w ustawach (np. przymusowe wstawianie do budżetu wydatku, który samorząd winien ponieść zgodnie z ustawą);
2. zatwierdzanie przez władze nadzorcze uchwały związku komunalnego (np. budżetu) z zastrzeżeniem wprowadzenia zmian, należy uważać za równoznaczne z odmową zatwierdzenia, połączoną z wyrażeniem z góry zgody na tę uchwałę, po wprowadzeniu do niej wskazanych w decyzji zmian. Z powyższego wynika, że (poza wypadkiem, gdy ustawa na to wyraźnie zezwala) władza nadzorcza sama ustalić budżetu związku komunalnego nie może i, że budżet, do którego władza nadzorcza zgłosiła zastrzeżenia, może być uważany za ustalony, dopiero wtedy, gdy organ uchwalający związku komunalnego zastrzeżenia te przyjmie;
3. w każdej decyzji władzy nadzorczej musi być wskazana podstawa prawna, na której ta decyzja się opiera;
4. przy badaniu budżetów związków komunalnych władze nadzorcze powinny, o ile chodzi o celowość zamierzeń budżetowych, ograniczać się do badania tego, czy zamierzenia te zgodne są z oólną linją polityki rządu, czy są one wyrazem planowej gospodarki związku komunalnego, odpowiadającej potrzebom kulturalnym i gospodarczym miejscowej ludności i wreszcie, czy stopień obciążenia ludności daninami publicznemi, przewidzianemi w budżecie, nie przekracza zdolności płatniczej tej ludności. Wybór sposobu wykonania poszczególnych zadań należy pozostawiać z reguły do uznania związku komunalnego, z wyjątkiem wypadków jawnego i jaskrawego braku oszczędności, co może być ustalone m. in. przez porównywanie między sobą sposobów wykonywania tychże zadań przez kilka związków komunalnych;
5. przed wydaniem zarządzeń, wkraczających w dziedzinę celowości zamierzeń związku komunalnego, władze nadzorcze powinny wyczerpać wszystkie środki, zmierzające do skłonienia danego związku do dobrowolnej zmiany swych zamierzeń, względnie sposobu ich wykonania. Zatwierdzenie budżetu związku komunalnego powinno się odbywać z reguły po uprzedniem wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli odnośnego związku co do zastrzeżeń, jakie wywołują zamierzenia budżetowe;
6. stałą ingerencję władzy nadzorczej w formie zarządzeń, wkraczających w dziedzinę celowości zamierzeń związku komunalnego, nie posiadających istotnego znaczenia, — należy uważać za szkodliwą, wpływa ona bowiem ujemnie na inicjatywę czynników społecznych w samorządzie i wywołuje tarcia między samorządem i jego władzą nadzorczą;
7. w stosunkach władzy nadzorczej do samorządu Ministerstwo wskazało jako na zasadę, że po bezskutecznem wyczerpaniu odpowiednich środków, zmierzających do dobrowolnego skłonienia związku komunalnego do zmiany poszczególnych niecelowych jego zamierzeń, względnie sposobu ich wykonania, bardziej racjonalnem jest rozwiązanie organów samorządowych i powołanie na ich miejsce nowych, niż wydawanie zarządzeń, wkrawkraczających daleko w dziedzinę celowości gospodarki związków komunalnych.

Dalej, mówiąc w okólniku o współpracy prezesów izb skarbowych z wojewodami przy wykonywaniu nadzoru nad gospodarką finansową związków komunalnych, Ministerstwo Spraw Wewntęrznych zaznaczyło, że współpraca ta polegać powinna na przestrzeganiu przez prezesów izb skarbowych, ażeby ludność danego związku komunalnego,, której siła płatnicza jest także źródłem dochodów rządu, nie była przeciążona daninami komunalnemi ze szkodą dla dochodów skarbowych. Ta ostatnia wskazówka wywołana została tem, że prezesi izb skarbowych niejednokrotnie przy rozpatrywaniu łącznie z wojewodą, uchwał finansowych związków komunalnych, czynili zastrzeżenia, wchodzące w zakres uprawnień władzy nadzorczej nad działalnością samorządu.

Powiadamiając wojewodów o swych zastrzeżeniach co do wysokości obciążenia ludności daninami komunalnemi, prezesi izb skarbowych powinni oczywiście wskazać, które daniny i w jakim stopniu należy obniżyć. Zastrzeżenia te są dla wojewodów bezwzględnie wiążące, t. zn., że wojewodowie nie mogą wydawać decyzji, sprzecznych z temi zastrzeżeniami.

O ile zastrzeżenia prezesów izb skarbowych pociągną za sobą takie zmniejszenie dochodów budżetowych związków komunalnych, które nie może być

wyrównane przez zwiększenie innych dochodów (ze źródeł prywatno-prawnych) i, skutkiem czego budżet nie będzie zrównoważony, wówczas, wedle okólnika, wojewodowie mają wezwać związek komunalny do zrównoważenia budżetu przez wprowadzenie odpowiednich zmian po stronie wydatków, wskazując ewent. sposób tego zrównoważenia.

Co się tyczy wszystkich innych zagadnień z dziedziny gospodarki związku komunalnego, poza kwestją wysokości danin publicznych, które powstają przy rozpatrywaniu budżetów związków komunalnych przez władze nadzorcze, to decyzje w tych sprawach należą do wojewodów, którzy za te decyzje ponoszą wyłączną odpowiedzialność. Nie pozbawia to oczywiście prezesów izb skarbowych prawa komunikowania wojewodom uwag, jakie nasunąć może, poza kwestją wysokości danin publicznych, gospodarka danego związku komunalnego przy rozpatrywaniu jego budżetu. Uznając pożyteczność tego rodzaju uwag, Min. Spr. Wewn. poleciło wojewodom dokładnie je rozważać przed wydaniem decyzji.

W zakończeniu okólnika Min. Spraw Wewn. zaznaczyło, że, dążąc do zapewnienia samorządowi należytego rozwoju i ułatwienia mu spełnienia w życiu Państwa tej roli twórczego czynnika, jaką dlań przewiduje Konstytucja, wzywa wojewodów do ścisłego przestrzegania wyżej rozwiniętych zasad i do udzielania ze swej strony odpowiednich zaleceń wydziałom powiatowym, że względu na ich funkcje nadzorcze w stosunku do gmin wiejskich i miast niewydzielonych.

—o—

» » KRONIKA « «

Cieszyn. (Zebranie wójtów). W ub. sobotę odbyło się w Domu Narodowym zebranie wójtów z powiatu Cieszyńskiego, zwołane przez Związek miast i gmin Woj. Śląskiego. Na zaproszenie przewodniczył zebraniu p. Zając z Ogrodzonej, którego zastępował p. Lipowczan. Referat o celach i zadaniach samorządu terytorjalnego i związku gmin wygłosił syndyk tegoż p. Kuhnert z Katowic. Do referatu zabrał ks. poseł Brzuska, który przytaczając przykłady z życia samorządu poparł inicjatywę referenta przystąpienia gmin tutejszych do Związku. Liczni zgromadzeni wójtowie z zainteresowaniem wysłuchali przemówień i w kilku wygłoszonych przemówieniach zaznaczyli potrzebę przystąpienia do Związku gmin. O godzinie 11.30 zakończono zebranie, które w wyniku pożądanym może być poważnym etapem w pracy naszego samorządu.

Czerwionka, pow. Rybnik. Dnia 11 bm. odbyło się w Czerwionce zebranie naczelników gmin i radnych w południowej części pow. Rybnickiego. Przewodniczącym zjazdu został p. Burzyk, naczelnik gminy Czerwionka, sekretarzem, p. Ostroróg. Zebrani po wysłuchaniu referatu syndyka Związku Gmin Woj. Śl. p. Kuhnerta, postanowili utworzyć okręgowy związek gmin, celem łatwiejszej i produktywniejszej współpracy poszczególnych gmin ze Związkiem Gmin, jako też z władzami. Przewodniczącym okręgowego związku gmin został p. Burzyk, zastępcą p. Hajduk, naczelnik gminy Szanowice, sekretarzem p. Szewczyk naczelnik gminy Kamień.

—o—

67
64
52
32

Drukarnia Ludowa, Mysłowice, ul. Pszczyńska 3